

amplio conocimiento sobre el mismo. Además, el hecho de que el libro se centre en la evaluación de las organizaciones públicas tiene su principal interés en que, de una u otra manera, afectan directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos. En la medida en que estas organi-

zaciones ofrezcan servicios de calidad, provocarán una mayor credibilidad en las organizaciones públicas.

*M<sup>a</sup> Dolores Martín-Lagos López*  
Universidad de Granada  
Departamento de Sociología

and similar papers at [core.ac.uk](http://core.ac.uk)

provided by

IGLESIAS DE USSEL, Julio; MEIL LANDWERLIN, Gerardo

*La política familiar en España*

Barcelona: Ariel, 2001, 258 p.

La familia española viene cumpliendo una multitud de funciones que, tanto antes como ahora, son muy valoradas por el conjunto de la sociedad española. Esto es debido no sólo a su carácter de institución básica de la sociedad, sino también por ser la principal productora de bienestar social, material y afectivo; siendo, sin lugar a dudas, «uno de los protagonistas decisivos de la sociedad del bienestar». Sin embargo, y pese a la importancia crucial de esta institución como motor de las políticas sociales, son escasos los estudios que abordan como objetivo principal el tema de la política familiar en España. El libro de los profesores Iglesias de Ussel y Meil Landwerlin viene a cubrir este vacío, y en la actualidad adquiere especial relevancia por los cambios sociales y legales que están afectando a la política familiar. Por todo ello, y en un afán por aclarar todo lo que se ha hecho al respecto, base principal para diseñar cómo se debería actuar en un futuro, el objetivo central de la obra es el análisis de la evolución de la política familiar en nuestro país, desde sus orígenes hasta nuestros días.

Antes de entrar en la historia y en las cifras sobre el origen y desarrollo de nuestra política familiar, los autores tratan de delimitar el mismo concepto de *política familiar*. Son muchos los especialistas que han dado una definición —Zimmerman, Dumon, Kellerhals—, pero para los autores de esta obra es N. Aylwin quien señala

el rasgo fundamental que caracteriza a estas políticas: la consideración no del individuo aislado, sino en familia y en el contexto que le rodea. Tener en cuenta el entorno del individuo es necesario para comprender con exactitud el sentido de la política familiar. El libro presenta, además, los instrumentos que los organismos públicos pueden utilizar para intervenir en temas relacionados con las familias, en los aspectos legales y económicos y en los servicios sociales. Igualmente, y para evitar prejuicios o erróneas interpretaciones sobre el tema, definen qué interpretaciones no se deben hacer a la hora de hablar de política familiar. En este sentido, ésta no exige una orientación natalista, no es incompatible con la liberalización de la mujer, no se reduce a medidas económicas y, tal como se desarrolla en algunos países nórdicos, no tiene naturaleza conservadora, «sino que por su propia naturaleza, son los responsables políticos a quienes corresponde formalizarla y, por lo tanto, su contenido es susceptible de la misma diversidad de orientaciones que cualquier otra área de la acción pública».

El origen de la política familiar en España se sitúa en la autarquía franquista, aunque ya en la dictadura de Primo de Rivera y en la II República se tomaron algunas medidas sociales. Durante el franquismo, la política familiar se entendió como «un acto de afirmación ideoló-

gica del régimen», recogiendo los principios de la doctrina social católica de Severino Aznar. La Falange toma estas ideas y establece que las retribuciones económicas del obrero deben basarse en tres pilares: salario justo, participación en los beneficios y salario familiar o sobresueldo, que equivale a una prima extra que se reparte equitativamente según las necesidades familiares de los obreros. Poco a poco se instauraron los subsidios familiares y los premios de natalidad, tratando de igualar la política familiar española a la europea. Pero una importante diferencia respecto a Europa fue el «plus familiar», que era un complemento salarial que añadía el empresario al salario de los trabajadores con cargas familiares. Esto podría considerarse como una política de carácter familiar, pero, debido a las circunstancias de España, en esos momentos se consideraba más como una medida contra la pobreza. No hay que olvidar que el gasto familiar en esa época representaba más de la mitad del gasto total de la seguridad social, existiendo en España ayudas superiores a las de muchos países europeos. A pesar de todo, esta política arrastró muchos problemas: de cobertura (sólo llegaba al 50 % de los trabajadores) por su carácter irracional, y por los efectos marcadamente contradictorios debidos a su desigual intensidad protectora. Se puede afirmar que la política familiar en esta primera etapa del franquismo se caracterizaba por la idea de salario familiar y por la defensa demográfica de la familia tradicional. Pero las medidas tomadas tenían como único objetivo controlar el salario, con el fin de promover una rápida acumulación de capital, como queda patente en la segunda etapa del franquismo, pasando los objetivos familiares a un «segundo plano, a juzgar por la falta de una evaluación y reforma de los mecanismos de protección institucionalizados».

Con la reforma de la Seguridad Social en los años sesenta, la política familiar irá

perdiendo progresivamente relevancia. Se suprime el régimen del «plus familiar», pero se mantiene la protección por esposa a cargo y se actualiza el régimen de subsidio. Una de las transformaciones que muestran el cambio de filosofía política en este periodo es la supresión de las ayudas a la familia nuclear ampliada, reduciendo estas ayudas a la familia conyugal. Sin embargo, en algunas de las medidas del nuevo impuesto sobre la renta se reflejan todavía algunas ideas de la primera política familiar. Por ejemplo, este impuesto sobre la renta penaliza el trabajo extradoméstico de la mujer y, consecuentemente, promueve el matrimonio.

Desde mediados de los sesenta la sociedad española experimenta un cambio que afecta a todas sus instituciones, también a la familia, dando lugar a lo que algunos autores han denominado la transición de una sociedad de familias a otra de individuos. O lo que es lo mismo, de la interpretación de la familia como institución a la basada en la interacción personal. Este cambio familiar no se refleja en los órganos políticos hasta la época de la transición, etapa, ésta, caracterizada por la actitud comprensiva y tolerante —salvo excepciones— de la Iglesia ante los cambios que acontecían, motivados por la galopante secularización de la sociedad española. Por otro lado, entre los cambios políticos, destaca la reforma escalonada de la legislación familiar y el abandono de la protección social de la familia, al considerarse ésta última como un lastre del franquismo, como lo demuestra la reforma del IRPF y las escasas prestaciones familiares de la Seguridad Social. En un breve periodo de tiempo (1976-1985), las prestaciones familiares públicas se redujeron en un 78 %, los costes derivados de la crianza de los hijos recayeron sobre las propias familias, siendo su situación tributaria muy similar a la de los solteros (si tenían los mismos ingresos). Como dicen los autores, poco a poco «la idea de una compensación pública de cargas familia-

res, la necesidad de un reconocimiento público de las funciones sociales que cumple la familia o, por lo menos, de proteger socialmente las situaciones familiares más débiles, fue desapareciendo del horizonte de interés de los actores sociales y políticos».

Con la llegada al gobierno en 1982 del PSOE se intenta racionalizar la Seguridad Social y la protección a la familia, pero, tanto por la cuantía de las prestaciones como por su incompleto ámbito de actuación —muchas familias no se beneficiaban de las desgravaciones fiscales al tener ingresos por debajo del umbral de imposición—, sigue sin reconocerse el importante papel de las familias como creadoras de bienestar social, ya que las ayudas mantienen como destinatarios a los individuos particulares y no a las personas consideradas como miembros de un hogar. Con la Ley 26/1990 se aumentan considerablemente las prestaciones sociales por cargas familiares, gracias, sobre todo, al desarrollo de servicios de las comunidades autónomas y a las desgravaciones fiscales. A pesar de este esfuerzo, España, junto con Grecia, es el país de la UE donde menos se reconocen las cargas familiares, situación que continúa pese a la reforma del IRPF que realizó el PSOE y a la introducción del «mínimo personal familiar». Estas medidas, aunque mejoran la situación de las familias, las mantienen todavía muy alejadas de la protección que reciben en algunos países europeos. Pero, además, «la regulación no está destinada a reducir la presión fiscal de las familias en virtud de la presencia de cargas familiares, sino que aspira a reducir la presión fiscal de todos los contribuyentes».

Según los autores, las medidas llevadas a cabo para proteger las diversas realidades familiares se antojan a todas luces deficientes. Así, la protección a las familias monoparentales es muy escasa e insuficiente para prevenir la pobreza de esta forma familiar; las actuaciones sobre las familias numerosas no sirven para aumen-

tar la renta disponible de éstas al mismo nivel que tienen países que no protegen específicamente la familia numerosa, como Dinamarca, Portugal o el Reino Unido; y tampoco, en los últimos años, ha existido un cambio sustancial en el reconocimiento del cuidado familiar de ancianos y discapacitados.

Uno de los temas claves desde mediados de los ochenta en la elaboración de las políticas familiares es la conciliación de vida familiar y laboral, aspecto, éste, que afecta sobre todo a las mujeres. España se caracteriza, todavía, por una baja tasa de actividad femenina, condicionada tanto por el número de hijos como por la edad de la madre. Recientemente como solución se han puesto en marcha una serie de medidas sociales, como los permisos laborales por maternidad —cada vez más largos—, las mejoras en el salario de sustitución, o la mayor seguridad en la reincorporación al trabajo. Junto a esto se ha adoptado una política escolar de reducir la edad a los tres años para entrar en la escuela (siendo optativa desde el nacimiento), y prolongarla de manera obligatoria hasta los dieciséis. Este conjunto de medidas colocan a España en un lugar intermedio a nivel legislativo dentro de la UE, aunque no se debe olvidar que la mayoría de las familias siguen recurriendo a las redes informales familiares como principales productoras de bienestar social.

El libro refleja que, sobre todo en España, se produce una paradoja importante: a pesar de que la familia es la institución mejor valorada por la sociedad, y pese a las reformas que se han llevado a cabo en las dos últimas décadas, todas estas medidas no son suficientes para calificar estas políticas como familiares, ya que no ha existido una auténtica voluntad política para que la familia forme parte de la agenda pública. El Partido Popular está intentando compensar este desfase. En 1998 acordó la elaboración de un Plan Integral de Apoyo a la Familia. Si tuviera

se éxito, supondría un avance en la búsqueda de un «compromiso abierto para suprimir el larvado menosprecio de esta esfera de la protección social. Si se consolida el cambio de orientación, la protección familiar puede entrar en un rápido proceso de consolidación».

La obra de los profesores Iglesias de Ussel y Meil Landwerlin realiza un recorrido muy completo por las políticas familiares que se han desarrollado en España durante todo el siglo XX, las contrasta con lo que se ha hecho en otros países europeos y resalta las muchas deficiencias que todavía existen en este sector. Pero, además, toda la obra es un excelente instrumento de evaluación de políticas familiares y posibles legislaciones futuras, tan necesarias en España. La familia, aunque es la institución que más bienestar social proporciona a los españoles, nunca ha sido correspondida en la misma medida por los poderes públicos. El Parlamento y el poder ejecutivo deben tomar medidas decididas a favor

de la familia, como están haciendo la mayoría de los países europeos, siendo las políticas familiares uno de los medios más rápidos y eficaces para contribuir al bienestar de los ciudadanos. Si se quiere desarrollar y legitimar la protección familiar en España, se necesita el impulso decidido de los partidos políticos. Los autores concluyen que «solo con un respaldo compartido será posible establecer una política moderna en este campo, que requiere medidas económicas, políticas y culturales, el futuro vendrá marcado, lógicamente, por las decisiones del gobierno y del conjunto de partidos parlamentarios [...]». Se necesita un compromiso abierto para suprimir el larvado menosprecio de esta esfera de la protección social. Si se consolida el cambio de orientación, la protección familiar puede entrar en un rápido proceso de consolidación».

*Antonio Trinidad Requena*  
Universidad de Granada